Kotra Executive Brief 09-028

주요국 탄소세 논의 동향 및 시사점

(2009.11.18)

[목차]

Ⅰ. 주요 내용 및 논의 배경 ····· 1
Ⅱ. 주요국 반응 ····· 4
Ⅲ. WTO 협정위반 가능성에 대한 공방 ····· 7
Ⅳ. 시사점 ····· 10

작성 : 통상조사팀 조은진 과장(eunjin@kotra.or.kr)
감수 : 통상조사처 한선희 처장(shan@kotra.or.kr)

Ⅰ 주요 내용 및 논의 배경

◇ (미국) 지난 6월 하원을 통과한 기후변화 법안에 2020년부터 수입 시 특별 배출권 구매를 내용으로 하는 국경조정 조치 포함

◇ (EU) 프랑스·독일 정상, UN에 포스트 교토 협상 실패 시, 온실가스 저감에 미온적인 국가를 대상으로 탄소세 부과지지 서한 송부(9.22)

1. 주요 내용

□ 미국의 수입품에 대한 탄소세 관련 주요내용

○ **하원 통과 기후변화 법안[1]에 수입품에 대한 국경 조정 (border adjustment) 조치 포함(6.29)**

- 미국에 상응하는 온실가스 감축 조치를 취하지 않는 국가로부터 에너지 집약 제품을 수입할 경우, 미 대통령이 구축하는 국제 배출권(International Reserve Allowance) 프로그램[2]에서 해당 수입으로 발생한 탄소를 상쇄시키기 위해 **2020년부터 "적절한" 배출권 구매가 필수로 수반되어야 함**

- 국제 배출권 가격 수준 및 가격 산정 방식, 구매해야 하는 배출권의 적절한 수준에 대한 구체적 내용은 마련되지 않은 상황

1) 정식 명칭은 미국청정에너지안보법(The American Clean Energy and Security Act of 2009), 일명 Waxman-Markey 법

2) 부문별로 운영될 국제 배출 프로그램은 각 해당부문 수입품의 최소 85%가 다음 사항에 부합하는 국가에서 생산된 것이 아닐 경우 운영됨. (1) 최소한 미국과 같은 수준의 온실가스 배출을 제약하는 국제 협약에 가입한 국가; (2) 해당 부문에 대해 미국과 다자간 혹은 쌍방 간 배출 감축 협정 체결국; (3) 연간 에너지 혹은 온실가스 집약도가 미국의 해당 부문과 동일하거나 그 이하인 국가. 단, 일정 부문에 국제 배출 프로그램이 운영되더라도 다음 사항에 해당하는 국가에 대해서는 배출권 확보의무를 제외시킴. (1) 상기 3가지 조건 중 최소 하나의 기준을 충족하는 국가; (2) 최저 개발도상국으로 분류되는 국가; (3) 전 세계 온실가스 배출의 0.5% 미만을 차지하는 국가이고, 해당 수입제품의 미국 내 점유율이 5% 미만인 경우

○ 9월 30일에 공개되고 11월 5일 상원 환경위원회를 통과한 **상원판 법안(Kerry-Boxer Bill) 초안**에는 765항에 국경 조정조치라는 단어는 포함되어 있으나 **국경조정 조치 조항의 실질적 내용이 거의 빠진 것으로 평가되고 있음**[3)]

- 한편 **상원 금융위원회에서는 국경조정 조치 포함을 강력히 주장하고 있어 최종 내용 변경 가능성 농후**

□ EU의 수입품에 대한 탄소세 관련 논의 동향

○ **프·독, UN에 수입품에 대한 탄소세 부과 지지 촉구(9.22)**

- 사르코지 대통령과 메르켈 총리는 UN 기후변화회의 당사국 총회에서 채택되는 포스트 교토 기후변화 협약을 지지하지 않는 나라에 대한 탄소세 부과 필요성 강조

- 사르코지 대통령은 탄소세가 보호주의 조치라는 주장에 대해, 오히려 **자유무역과 공정경쟁을 복원하기 위한 수단**이라고 주장

♣ EU, 화석 연료에 대한 탄소세 도입 검토

- 현 EU 의장국 스웨덴은 에너지에 대한 소비자의 태도 변화를 유발하기 위해 EU 차원에서 화석 연료에 대해 세금을 부과하고, 그 수입을 녹색기술 개발에 사용하려는 탄소세 도입을 추진 중
- 일부 북유럽 국가(덴마크, 핀란드, 스웨덴)는 이미 1991년에 탄소세를 도입하여 1990~2008년 사이에 온실가스 배출을 12% 줄일 수 있었음
- 수입품에 대한 탄소세 도입과 달리 화석 연료에 대한 탄소세 도입에 대해서는 일부 회원국도 긍정적 입장
- 프랑스는 수입품에 대한 탄소세 부과 주장과 함께 국내적으로 2010년 1월부터 이산화탄소 톤당 17유로를 부과키로 함

3) "The Kerry-Boxer bill contains only a blank section that indicates the eventual inclusion of border adjustment language but no specifics." 뉴욕 타임즈, 10월 14일자

2. 논의 배경

□ 탄소 누출(Carbon Leakage)에 대한 우려 ⇒ 자국 산업 보호

○ 탄소규제로 인한 불이익 때문에 에너지 집약 산업에 종사하는 기업이 **온실가스 배출 감축 노력을 하지 않는 국가로 생산시설을 이전하는 것을 막고, 기업의 대외 경쟁력을 확보**해주기 위한 조치

- EU에서는 2008년 시멘트, 철강 등 에너지 집약 산업에 대한 탄소 배출권 거래제(EU ETS) 적용 확대가 논의되면서 수입품에 대한 탄소세가 거론되기 시작

- 미국에서는 일명 녹슨 지대[4] 의원의 표심 확보를 위해 국경 조정 조치 형태의 탄소세 관련 조항이 추가됨

□ 개도국의 포스트 교토체제 참여 유도하는 압박 수단 ⇒ 협상 무기

○ 포스트 교토체제에 대한 국제적 합의가 부재한 상태에서 **중국, 인도 등** 공해산업이 발달하고 이산화탄소 배출규모가 매년 급증하고 있지만 기후변화 대응조치가 미미한 국가에게 **탄소 배출에 따른 부담을 주어 협상에 참여시키겠다는 의도**

4) Rust Belt: 철강이나 중공업 밀집 지대

Ⅱ 美 · EU 현지 반응 및 中 · 인도 반응

◇ (美·EU) 찬반 논란 가열 속에 찬성하는 측은 기업의 대외 경쟁력을 보호하고 공정 경쟁 환경을 조성한다는 입장

◇ (中·인도) 환경보호를 핑계로 한 보호주의라며 강력히 반발

1. 美 · EU 현지 반응

1 미국

□ 미국 내 찬반 논란 가열

○ 미 상공회의소, 전미무역협회 등은 **녹색 무역전쟁에 대한 우려를 표명**하며 반대

- **오바마 대통령**도 국경조정세에 대해 **WTO 위반소지**가 있을 뿐 아니라 **보복조치**를 불러올 수 있다며 의구심 표명

○ 공화당 및 일부 제조업 집중 주 출신 민주당 의원은 **탄소누출로 인한 미국 제조업 타격 보호**를 위해 국경조정세 부과 방침 고수

2 EU

□ EU 회원국 : 의견이 엇갈리고 있는 상황

○ **(EU 집행위) 시기적으로 적절치 못한 조치**

- 미국이나 중국이 EU와 유사한 배출가스 감축 정책을 취하도록 하는 것이 급선무이며, 탄소세 부과 논의는 시기상조로 **포스트 교토체제 논의에 오히려 걸림돌**이 될 수 있다고 언급

○ **(스웨덴)** 탄소세 이념은 지지하지만 **무역보호주의 수단으로 사용되는 것은 반대**

○ **(독일)** 얼마 전까지 자국의 대규모 오염 기업을 배출권 거래 대상에서 빼내는 방법을 찾는데 몰두하고 프랑스의 **수입품에 대한 탄소세 부과 의견에 동조하지 않다가 최근 입장 변경**

- Matthias Machnig 독일 환경 차관, 탄소세를 "**새로운 유형의 환경 전제주의**"라고 강하게 반대하기도 함(7.24. 비공식 EU 환경이사회)

□ 국제기구, 환경단체 및 업계

○ **(WTO) 현 시점에서 정치적으로 합당하지 않은 제안**

- Pascal Lamy 사무총장은 국제적으로 합의를 찾고 있는 시점에서 탄소세 위협은 정치적으로 합당하지 않다고 언급

○ **(France Nature Environment[5])** 프랑스, 독일 양국 정상이 수입 제품에 대한 탄소세 도입을 논하는 것은 12월 코펜하겐 회의가 시작되기도 전에 회의 실패를 전제하는 것이라고 비난

○ **(독일 세계경제 연구소)** 탄소세 논의가 중국 등 개도국의 반발을 일으켜 **무역 전쟁을 유발할 여지**가 있다고 비판

○ **(독일 외교정책 협회)** 기후변화 대응 조치가 미미한 국가들을 위협하기 위한 Sarkozy 대통령의 의도가 **코펜하겐 회의 성공에 걸림돌로 작용**할 것

○ **(프랑스 중공업계)** 탄소규제로 인한 불균형을 막기 위해서 **온실가스 규제가 약한 국가에서 수입되는 제품에 대한 탄소세 부과에 동의하는 업체가 다수**임

5) 프랑스의 비정부 환경단체

2. 중국 · 인도 반응

□ 중국

○ 상무부 대변인은 지난 7월 3일 탄소세 부과는 **WTO 규정을 위반**한 것이며, **환경보호를 핑계로 한 무역보호조치**라며 강력히 반발

- 그러는 한편 국가발전개혁위원회 관계자는 선진국이 탄소세를 부과할 경우 **중국 제품이 가격 경쟁력을 상실**할 것이라고 우려

○ WTO 상주대표인 Zhang Xiangchen은 10월 29일 선진국의 탄소세 부과 시 **보복조치가 불가피**하다고 언급

- 탄소세 제안은 **세계 무역전쟁을 유발**할 수 있고 **기후변화 대응 노력에도 도움이 안 되는** 백해무익한 조치라며 강하게 반대

□ 인도

○ 인도 정부는 미국·EU의 탄소세 부과 논의가 중국, 인도 등 제조업 경쟁력이 높아지고 있는 신흥경제국을 타깃으로 한 **환경보호로 포장한 보호무역조치**라고 반발

Ⅲ WTO 협정 위반가능성에 대한 공방

◇ 수입제품에 대한 탄소세 부과의 WTO 협정 위반 여부에 대한 공방이 지속되는 가운데 **독일 정부와 프랑스 상원은 WTO 체제 내에서 탄소세 도입이 불가능한 것은 아니라고 판단**

□ 탄소세 부과가 '내국민 대우' 원칙에 어긋나는지 여부

○ 제품 생산 시 발생하는 **이산화탄소 배출량에 근거하여 내국세를 부과하는 경우 이에 상응하는 세금을 수입품에 부과하더라도** GATT Ⅱ.2(a), GATTⅢ.2항에 따라 **내국민 대우 원칙에 어긋나는 것이 아니라는** 찬성론자의 주장에 대해,

- 반대론자는 GATT Ⅱ.2(a)상의 "일부 기여한 물품"은 최종 생산품에 **실질적으로 투입된(physically incorporated) 부분으로 생산과정에 사용된 화석연료나 이산화탄소 배출에 대한 내국세에는 적용되지 않는다고** 반박

► 제 2조(양허표) 2. 이 조의 어떠한 규정도 체약 당사자가 상품의 수입에 대하여 언제든지 다음을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.
(a) 동종의 국내 상품에 대하여 또는 당해 수입상품의 제조 또는 생산에 전부 또는 일부 기여한 물품에 대하여 제 3조 제 2항의 규정에 합치되게 부과하는 내국세에 상당하는 과징금

► 제 3조(내국 과세 및 규정에 관한 내국민 대우) 2. 다른 체약 당사자의 영토내로 수입되는 체약 당사자 영토의 상품은 동종의 국내 상품에 직접적 또는 간접적으로 적용되는 내국세 또는 그 밖의 모든 종류의 내국 과징금을 초과하는 내국세 또는 그 밖의 모든 종류의 내국과징금의 부과대상이 직접적으로든 간접적으로든 되지 아니한다.

□ '동종 상품(like product)' 해석에 따른 '최혜국 대우' 원칙 위반 여부

○ 탄소세 부과는 **일부 국가에게만 적용됨에 따라 GATT 제 1조의 '최혜국 대우' 원칙에 위반될 소지**가 있음

► 제 1조(일반적인 최혜국 대우) 수입 또는 수출에 대하여...체약 당사자가 타국을 원산지로 하거나 행선지로 하는 제품에 대하여 부여하는 제반 편의, 호의, 특권 또는 면제는 다른 모든 체약 당사자의 영토를 원산지로 하거나 행선지로 하는 동종 상품에 대하여 즉시 그리고 무조건적으로 부여되어야 한다.

○ 논쟁의 핵심은 '동종 상품'에 대한 해석으로, **제품 제조 과정에서 발생되는 탄소배출량이 다를 경우** 예를 들어 EU 생산제품과 중국 생산제품을 **동종 상품으로 볼 수 있는가** 임

- WTO 항소기구는 "동종 상품을 결정하는 근본적 기준은 제품 간 경쟁관계 본질과 범위(nature and extent)"이라고 해석한 바 있음

- 이에 비추어볼 때 **탄소배출 규제가 상이한 상황에서 제조되더라도 결국 시장에서는 직접 경쟁**을 하게 되므로 탄소배출량 차이 때문에 EU와 중국산 제품이 **'동종 상품'이 아니라고 보기는 무리**

□ 특정상황에 따른 WTO 규정 적용 예외 상황으로서 국경조정세

○ WTO는 특정 조치가 내국민 대우나 최혜국 대우 등 **주요 원칙에 어긋나더라도 GATT 제 20조에 따라 정당화될 수 있다**고 언급[6)]

- 즉 탄소세 관련 논의도 논란의 소지가 있으나 **GATT 제 20조 (b), (g)에 의거 천연자원 및 환경보존과 관련된 경우에 해당하여 예외적으로** WTO 규정에 부합할 수 있음

○ 그러나 이 경우에도 "**기후변화 정책의 명시된 목적과 국경 조치 간 상관관계가 명확히 성립되어야 하고**", "조치가 자의적이거나 정당화할 수 없이 차별적으로 적용되거나 국제 무역에 제약을 둬서는 안 된다."고 명시함

6) ibid.

- 즉 **자국 산업 경쟁력 구제를 위한 조치여서는 안 됨**
  - ► 제 20조(일반적인 예외) 다음의 조치가...이 협정의 어떠한 규정도 체약 당사자가 이러한 조치를 채택하거나 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.
    (b) 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요한 조치
    (g) 고갈될 수 있는 천연자원의 보존과 관련된 조치로서 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 결부되어 유효하게 되는 경우

□ 獨 정부, WTO 협정 위반은 아니라는 입장

○ 이미 2007년 환경부 연구보고서를 통해 수입품에 대한 탄소세 부과가 WTO 규정과 양립가능하다는 의견을 밝힌 바 있음

- 최근에도 상기한 GATT 제 20조를 이유로 원칙적으로 WTO 체제 내에서 탄소세 도입이 불가능한 것은 아니라는 입장을 밝힘[7)]

□ 佛 상원, 제품 제조과정에 사용되는 화석연료가 국경조정세 대상이 될 수 있다고 분석

○ 프랑스 상원은 WTO가 생산과정에서 사용되는 물질에 내국세를 부과할 때 그와 동일한 수입상품에 세금 부과를 허용하고 있다며,

- 수입되는 제품의 생산과정에 사용되는 이산화탄소 배출의 원천인 **화석연료도 국경 조정세(border tax adjustment,** 즉 탄소세 부과**) 조치의 대상이 될 수도 있다고 분석**

♣ 프랑스 상원에서 간추린 UNEP-WTO 공동보고서[8)] 상의 관련 사례

- 미국은 화학제품 생산 공정에서 사용되는 "첨가물(intrant)"에 내국세를 부과하면서 수입 화학제품에도 해당 "첨가물"이 사용된 경우 세금을 부과하는 국경조정세를 실시함

7) Suddeutsche Zeitung, 2009.7.29.
8) Trade and Climate Change. 2009

Ⅳ 시사점

◇ 포스트 교토 기후변화 협상이 실패로 돌아갈 경우 **탄소세 부과 논란은 가열될 가능성이 많으나**, 탄소세액 산정 메커니즘의 부재 등 현실적 장애물 때문에 **실제 적용이 쉽지는 않을 전망**

◇ 우리나라는 **에너지 집약적 산업의 수출비중이 높아** 실제 부과될 경우 **수출 경쟁력 약화로 이어질 가능성이 존재**하는바, 이에 대한 대비 필요

1 탄소세 부과 논란, 가열될 가능성 존재

○ 새로운 기후변화 협약이 체결되지 않은 상황에서 **그 논란이 가열될 가능성이 많음**

- 선진국과 개도 국간 힘겨루기가 지속되고 있는 상황에서 코펜하겐 기후변화 회담은 사실상 무산된 것으로 평가되고 있으며, 새 기후 협약 체결까지는 6개월~ 1년의 시간이 필요할 것으로 예상됨

○ UN 차원에서 국제적인 국경조정체제(Border adjustment regime)를 구성해야 한다는 제안도 나오고 있음

- 美 상원의원 Ben Cardin은 국제 국경조정체제가 기후변화 대응에 필요한 자금 문제와 탄소누출 문제 해결을 위한 수단이라고 주장

2 현실적 장애물로 인해 실제 적용이 쉽지는 않을 전망

○ 프랑스 상원과 독일 정부는 온실가스 배출 가격을 기초로 수입제품에 대한 탄소세액 산정 메커니즘을 고안하기 어렵다고 밝힘

- 각 제품의 생산과정에서 배출되는 탄소량을 평가하고 수시로 변동하는 배출권 거래제도에 따른 가격을 반영해야 하기 때문

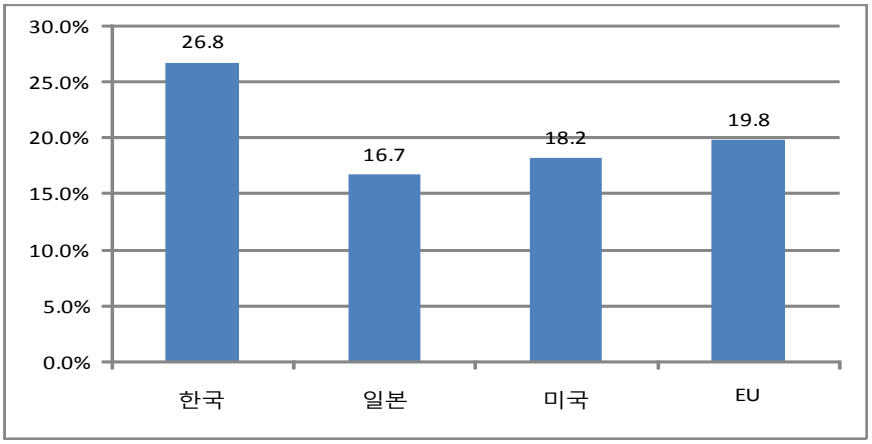
○ 미 하원을 통과한 기후변화 법안에도 국제 배출권의 가격 및 산정 방식 등에 대한 명확한 내용이 없는 상황

3 우리 기업에 미치는 영향은 직·간접적으로 클 것

○ 우리나라는 **에너지 집약적 산업의 수출비중이 높은 편**으로, 실제 탄소세가 부과될 경우 글로벌 탄소 절감 노력에 발맞춘 기술 개발이 지연된다면 **수출 경쟁력 약화**로 이어질 가능성이 있음

- 대표적 에너지 집약 산업(철강, 석유화학제품, 시멘트, 제지) 수출이 전체 수출의 약 26.8%를 차지하여 일본 등 경쟁국보다 높은 상황

<에너지 집약 산업[9]의 수출 비중 주요국별 비교>



자료 : World Trade Atlas

- 특히 **미국은 우리나라 시멘트, 제지의 최대 수출국**으로 **미국이 탄소세 부과 시 대미 수출에 타격이 우려됨**

  * 2008년 기준 시멘트와 제지의 대미 수출비중은 각각 18.96%, 16.13%

○ **중국, 인도에 진출한 에너지 집약적 제품 생산 기업**의 경우 **더 큰 타격을 받을 가능성 존재**

9) 철강(HS 72, 73), 석유화학(HS 27, 29, 39, 40), 제지(HS 48), 시멘트(HS 2533)

- 미국 및 EU가 주로 겨냥하고 있는 국가는 중국, 인도 등 국제적 기후변화 대응 노력에 동참하지 않는 개도국이기 때문

⇒ 수입품에 대한 탄소세의 실제 부과 여부를 떠나 **온실가스 배출 규제는 전 세계적인 추세**인바, 수출 경쟁력 강화를 위해 **첨단 환경 기술을 지원하기 위한 정책을 내실화**하고, **생산 및 유통 과정에서 탄소 배출을 줄일 수 있는 대책을 강구**해야 함

4 녹색 보호주의 확산에 따른 무역전쟁 우려

○ 미·EU에서 탄소세를 부과할 경우, 이에 대한 개도국의 보복조치로 **글로벌 녹색 보호주의로 확산될 가능성도 우려되는 부분**

- 인도·중국 정부는 탄소세 논의에 대해 강하게 반발하고 있으며, **중국**은 이미 WTO 상주 대표가 **보복조치가 불가피**하다고 밝힘

⇒ 보호무역주의 **확산 완화를 위한 국제적 공조에 적극 참여**

<끝>

Kotra Executive Brief 09-028

주요국 탄소세 논의 동향 및 시사점

발 행 인 ▌ 조 환 익
편 집 인 ▌ 오 성 근
발 행 처 ▌ KOTRA
발 행 일 ▌ 2009년 11월
주 소 ▌ 서울시 서초구 헌릉로 13
(우 137-749)
전 화 ▌ 02) 3460-7114(대표)
홈페이지 ▌ www.kotra.or.kr